

Skolverket
registrator@skolverket.se

Yttrande över Skolverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd om det systematiska kvalitetsarbetet i skolväsendet

Skolverkets dnr 2023:1718

Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) har ombetts yttra sig över förslagen i rubricerad remiss. Myndigheten ser positivt på att det nationella kvalitetssystemet är en viktig utgångspunkt för förslagen.

SPSM ställer sig bakom stora delar av innehållet i föreskrifterna, men menar att sambandet mellan de föreslagna föreskrifterna och det nationella kvalitetssystemet kan tydliggöras ytterligare i vissa delar.

SPSM:s synpunkter på respektive paragraf framgår nedan.

Synpunkter avseende förslag till föreskrifter och allmänna råd

2 §

SPSM instämmer i vikten av att det systematiska kvalitetsarbetet sker kontinuerligt och att insatser behöver vidtas inom rimlig tid, så att brister omhändertas och att barn, elever och vuxenstuderande därmed får sina rättigheter tillgodosedda. Samtidigt behövs både kortsiktig och långsiktig planering, uppföljning, analys och genomförande av insatser i huvudmännens systematiska kvalitetsarbete. Utvecklingsarbete tar tid och behöver bedrivas långsiktigt och uthålligt, vilket också framgår av det nationella kvalitetssystemet. Även i nuvarande allmänna råd anges att systematiskt och kontinuerligt innebär att arbetet ska bedrivas strukturerat och uthålligt med fokus på en långsiktig utveckling.¹

¹ Skolverket (2012) Allmänna råd med kommentarer, Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet.

SPSM anser att det är bra med krav på årlig uppföljning. Samtidigt vill myndigheten lyfta att det är viktigt att förslaget till föreskrifter inte tolkas för snävt av huvudmännen så att långsiktigt förbättringsarbete som löper över flera läsår inte prioriteras. Om kvalitetsarbetet förenklas på ett sådant sätt att de faktiska underliggande bristerna vare sig synliggörs eller adresseras på ett tillräckligt tydligt sätt kan snabba och enkelt mätbara insatser få företräde framför ett långsiktigt och i vissa fall mer verkningsfullt utvecklingsarbete. SPSM anser att den föreslagna formuleringen ”särskilda skäl” riskerar att uppfattas som att utvecklingsarbete som löper över längre tid än ett år är något ovanligt, vilket vore en olycklig tolkning och inte i linje med kvalitetssystemet.

Mot bakgrund av ovan menar SPSM att Skolverket bör överväga att justera innehållet i paragrafen, så att de mer långsiktiga insatserna inte riskerar att nedprioriteras eller begränsas utifrån särskilda skäl. Om formuleringen om särskilda skäl ska kvarstå behöver det tydliggöras vad som avses och nyanseras i kompletterande stöd.

Behov av att synliggöra undervisningsnivån, exempelvis genom allmänna råd till 2 §

En av framgångsfaktorerna i kvalitetssystemet är ”Systematiskt kvalitetsarbete med undervisningen i fokus”. SPSM menar att undervisningsnivån kan skrivas fram tydligare. Genom att inte nämna undervisningsnivåns roll i det systematiska kvalitetsarbetet, annat än att lärare är medverkande i 6 §, signaleras att det systematiska kvalitetsarbetet främst är en angelägenhet för rektor och huvudman.

Enligt SPSM skulle detta kunna tas omhand exempelvis genom allmänna råd till 2 §. Av de allmänna råden skulle undervisningsnivån då kunna synliggöras, och omfatta att rektor bör ge förutsättningar både för lärarens enskilda utvecklingsarbete men också det kollegiala arbetet som sker i exempelvis arbetslag. Skolverket anger i konsekvensutredningen att man inte velat ställa långtgående krav på vad lärare och förskollärare ska göra i det systematiska kvalitetsarbetet. Om råden fokuserar på rektorns ansvar på skapa förutsättningar för lärare och förskollärares utvecklingsarbete skulle man undvika detta.

3 §**Prioriterade områden enligt 2 st.**

SPSM anser att det är positivt att förslaget till föreskrifter lyfter fram nationella mål som särskilt ska ingå.

SPSM menar, precis som Skolverket, att det är viktigt att utforma föreskriften och de nationella målen som särskilt ska beaktas i linje med kvalitetssystemet. Det vore önskvärt att konsekvensutredningen tydligare hade gett vägledning i förhållande till kvalitetssystemet. Att varje elev som är i behov av stöd får det stöd eleven behöver² borde exempelvis tydligare skrivas fram som en viktig och central del, vilket är kopplat till såväl lärande och kunskapsutveckling som betyg och bedömning.

Skolinspektionen har i kvalitetsrapporter visat på utvecklingsbehov hos flertalet granskade skolor när det gäller systematiska analyser av skolors arbete med stödinsatser.³ SPSM ser därför behov av att detta område tydligt bör ingå i det systematiska kvalitetsarbetet och att ansvaret för att följa upp arbetet med stödinsatser tydligare framgår i den nationella styrningen. Att prioritera mål avseende att elever får det stöd de behöver ligger också i linje med det grundläggande syftet med Skolverkets förslag, som beskrivs vara att stärka barns och elevers rättigheter som direkt eller indirekt följer av skollagen och andra föreskrifter. Den kompensatoriska principen är tydligt framskriven i 1 kap. 4 § 2 st skollagen, och likaså hur stödbehov ska identifieras och hur arbetet med stödinsatser ska bedrivas (3 kap. 2-12 §§ skollagen).

Styrningen i 3 st.

SPSM uppfattar paragrafens tredje stycke som svårbegripligt.

Av Skolverkets konsekvensbeskrivning framgår att syftet med förslaget är att motverka brister i styrningen som kan leda till brister i verksamheten. Det skulle därför enligt SPSM kunna förtydligas i paragrafen att det är hur styrningen bidrar till att förbättra kvaliteten i verksamheten som ska analyseras. Om första meningen syftar på kvalitetsarbetet på

² Delmål 3 i Förskoleklassen, Delmål 4 i Grundskolan, Delmål 4 Anpassad grundskola, Delmål 4 Specialskolan, Delmål 4 i Sameskolan, Delmål 4 i Fritidshemmet, Delmål 5 i Gymnasieskolan, Delmål 5 i Anpassad gymnasieskola, Delmål 4 i Kommunal vuxenutbildning,

³ Se Skolinspektionen Arbetet med individuella stödinsatser i gymnasieskolan (2021), Tematisk kvalitetsgranskning och Skolans arbete med extra anpassningar, (2016) Kvalitetsgranskningsrapport

huvudmannanivå, och andra meningen på kvalitetsarbetet på förskole- eller skolenhetsnivå så kan det framgå tydligare.

Allmänna råd till 3 §

SPSM ser positivt på att det nationella kvalitetssystemet lyfts fram som en helhet som ska beaktas, på det sätt som föreslås i de allmänna råden.

6 §

SPSM menar att paragrafen inte på ett tillräckligt tydligt sätt anger att planeringen ska omfatta de utvecklingsinsatser som ska vidtas utifrån de utvecklingsområden som huvudmannen respektive rektorn identifierat och prioriterat utifrån sin uppföljning och analys. Enligt SPSM skulle paragrafen därför kunna justeras genom att planeringen delas upp i separata stycken avseende:

1. planering av hur arbetet ska struktureras och organiseras
2. planering avseende utvecklingsinsatser, hur de ska genomföras och hur de ska följas upp.

8 §

SPSM saknar skrivningar i 8 § som gäller uppföljning av genomförda utvecklingsinsatser.

SPSM noterar att föreslagna föreskrifter och allmänna råd ger lite vägledning till huvudmännen om vilka underlag som krävs för att huvudmännen ska kunna göra de insamlingar och sammanställningar som behövs för en ändamålsenlig analys, vilket understryker behovet av stödmaterial på det här området. Huvudmän är heterogena avseende såväl storlek som ansvarsområden och vilken typ av verksamhet som finns inom organisationen. Mindre huvudmän, särskilt de med få elever, kan behöva stöd för att utveckla underlag kring exempelvis kunskapsprogression, trygghet och studiero och värdegrund.

SPSM vill också peka på att den bild som huvudmän får fram genom analyser av underlag och aggregerade data kan behöva kompletteras inom de områden Skolverket lyfter. För huvudmän med få elever i sina klasser och årskurser, exempelvis inom specialskolan, innebär det ofta att enskilda elevers resultat får stort genomslag i den sammantagna måluppfyllelsen. Klasserna är inte heller lika stora från ett år till ett annat och tillkommande

elever i de högre årskurserna kan påverka det sammantagna resultatet. Även om sådana faktorer beaktas i en orsaksanalys för att förklara eventuella svängningar i måluppfyllelsen, blir det vanligen mer tydligt vilka de faktiska utvecklingsbehoven är om elevers samlade progression genom åren följs upp och utvärderas. För specialskolan, men rimligtvis även för övriga skolformer är det därför viktigt att kunna visa och aggregera underlag kring elevernas framsteg, både för den enskilda elevens skull, men också för att kunna följa upp en skolenhets arbete med elevgruppen.

Allmänna råd till 8 §

De allmänna råden som föreslagits kopplat till denna paragraf är enligt SPSM för vagt formulerade. I råden anges exempelvis att underlag kan vara: "... beskrivningar, bedömningar och annan information". Enligt SPSM borde uppräknningen tydligare omfatta underlag i form av dokumentation relaterad till elevhälsans arbete. SPSM menar att åtgärdsprogram bör anges i listan med exempel över dokumentation. I förarbetena till bestämmelsen om att elevhälsan ska vara en del av det systematiska kvalitetsarbetet angavs i motiven att: "Uppgifter och erfarenheter om skolans lärmiljöer och elevers hälsa, välbefinnande och stödbehov kan således utgöra viktig kunskap i skolans analysarbete. Den samlade elevhälsan utgör en viktig funktion i skolans kvalitetsarbete genom att samla in, analysera och sammanställa information som kan ligga till grund för verksamhetsutvecklingen."⁴ Det skulle kunna förtydligas i råden att denna typ av sammanställningar avses.

Underlag avseende måluppfyllelse inom området värdegrund är vanligen utmanande att sammanställa. Det hade enligt SPSM varit att föredra en mer stödjande skrivning kring vad för slags kvalitativa data som kan utgöra ett relevant underlag inom området.

9 § Särskilt om analys av och insatser i fråga om betyg

Analys av insatser i fråga om betyg är särskilt viktig för elever i behov av stödinsatser. Betygen visar på vilka utvecklingsbehov som finns. Elever har rätt att få stöd för att nå så långt som möjligt i sin utveckling, varför det är av stor vikt att analysera betygen i förhållande till det stöd som sätts in, i syfte att utveckla stödinsatserna.

⁴ Prop. 2021/22:162 s.103.

Den så kallade undantagsbestämmelsen (exempelvis 10 kap. 21 § skollagen) är av central betydelse för lärares betygssättning, och förutsättningar för elever med funktionsnedsättning att få rättvisande betyg.

SPSM föreslår därför att följande underlag läggs till i 9 §:

- analys av åtgärdsprogram

- en beskrivning vilka rutiner man har för att använda undantagsbestämmelsen som gäller samtliga skolformer där betyg utfärdas (10 kap. 21 § (grundskolan), 11 kap. 23 a § (anpassad grundskola), 12 kap. 21 § (specialskolan), 13 kap. 21 b § (sameskolan), 15 kap. 26 § (gymnasieskolan), 18 kap. 25 § (anpassad gymnasieskola), 20 kap. 38 § (kommunal vuxenutbildning)).

10 §

SPSM saknar skrivningar i paragrafen avseende analys som relaterar till utvecklingsinsatserns genomförande. Det vill säga analys av om insatserna resulterat i att de utvecklingsbehov som identifierats har tagits om hand.

13 §

SPSM föreslår att paragrafen kompletteras och även anger att lärare ska analysera stödinsatser och tillämpning av undantagsbestämmelsen och dess betydelse för betygssättningen.

I detta ärende har Gunilla Briselius, Josefine Esbjörnsson, Lena Hammar, Elisabeth Högberg och Petter Ådahl varit sakkunniga. Föredragande har varit juristen Rebecka Pomerig.

För Specialpedagogiska skolmyndigheten

Aurora Lindberg
Generaldirektör